



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL**

**INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, POR EL QUE SE MODIFICA LA
LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL**

1.- INTRODUCCIÓN

Mediante oficio de fecha 9 de enero de 2013, que tuvo su entrada en la Fiscalía General del Estado el día siguiente, el Secretario de Estado de Justicia remitió el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* a efectos de informe. El texto se acompaña de una Memoria que recoge los correspondientes análisis de impacto normativo, económico, presupuestario y de género.

El artículo 14.4, j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF) atribuye al Consejo Fiscal la competencia de *informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal*. El texto remitido afecta de forma tangencial a la intervención del Fiscal en el procedimiento disciplinario judicial, así como a funciones del Consejo General del Poder Judicial que por ser consustanciales a su misión constitucional, suscita la necesidad de informe del Ministerio Fiscal en su calidad de garante de la independencia de los jueces y tribunales (art. 3.2 EOMF), del resto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas, las cuales debe defender por mandato estatutario *con cuantas*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

actuaciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF) cláusula general que compromete sin ningún género de dudas su función consultiva.

El presente texto expresa el parecer del Consejo Fiscal en cumplimiento de los precitados artículos.

2.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA NORMA

El Anteproyecto se compone de una Exposición de Motivos dividida en seis apartados, artículo único que recoge el texto articulado completo de lo que será un nuevo Libro VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) con la estructura que a continuación se referirá, dos disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

Conforme a la Exposición de Motivos del texto proyectado (EM) tres son los fines de la reforma: coordinar la acción internacional del CGPJ con la política exterior del Gobierno, reducir su potestad reglamentaria al ámbito doméstico o *ad intra* con la facultad excepcional de regular determinados aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, y someter su Presupuesto a los principios de estabilidad y sostenibilidad proclamados en la LO 1/2012, de 27 de abril (EM I).

En materia de elección de los vocales del CGPJ se mantiene su designación parlamentaria, se modifica el procedimiento de presentación de candidaturas en el turno judicial y se introduce la representación ponderada de las distintas categorías de la Carrera Judicial (EM II). Se diseña un sistema que supuestamente facilitará la renovación puntual del órgano y evitará prórrogas innecesarias de su mandato (EM III).

Se suprime el régimen de dedicación exclusiva de los vocales, salvo de los integrados en la Comisión Permanente, de composición rotatoria anual, y se



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

admite que puedan atribuirse facultades decisorias a las Jefaturas de Servicio en materias de decisión reglada (EM IV).

En la vertiente orgánico-funcional se redistribuyen las competencias de los órganos del CGPJ, se suprime la Comisión de Calificación y todas las comisiones reglamentarias, y se concentran la mayoría de las funciones de índole no disciplinaria en la Comisión Permanente y el Pleno, se instituyen asimismo dos vicepresidencias separadas, la del CGPJ y la del Tribunal Supremo (TS), se funcionaliza a los letrados del CGPJ mediante la creación de un cuerpo permanente nutrido mediante concurso-oposición y se generaliza el régimen de mayoría simple en las votaciones (EM V).

En la vertiente disciplinaria se modifica la composición de la Comisión Disciplinaria y se refuerza el principio acusatorio mediante la creación de un cargo que se encargará de la incoación e instrucción de los expedientes disciplinarios denominado Promotor de la Acción Disciplinaria (EM VI).

La mayor parte del contenido de este programa de reforma pertenece al ámbito de libre configuración legislativa y resulta inocuo fuera de la esfera corporativa judicial, por lo que no será objeto de comentario en el presente informe. Nos centraremos sin embargo en varios aspectos que, pese a su contenido meramente orgánico interno, pueden comprometer seriamente la integridad de instituciones nucleares y definitorias de nuestro ordenamiento constitucional como son la independencia e imparcialidad judicial y el derecho de los ciudadanos a obtener de los juzgados y tribunales una tutela judicial efectiva. Nos referiremos en particular a severa restricción material a la que se somete la potestad reglamentaria, a la modificación del estatuto de los vocales del CGPJ mediante la introducción de un inédito régimen de dedicación a tiempo parcial, al nuevo sistema de solución de bloqueos en el nombramiento de los vocales, que tal y



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

como aparece diseñado en el texto articulado puede conducir a una anómala configuración mixta con diez vocales de nueva designación y diez del mandato anterior, a la composición de la Comisión Permanente, al sistema de intervención del gasto y su posible impacto en la autonomía presupuestaria y, por razones obvias, a la incidencia del texto proyectado en las funciones propias del Ministerio Fiscal. Se adjunta asimismo una adenda en la que se sugieren posibles reformas del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que podrían incorporarse a la presente iniciativa.

3.- ATRIBUCIONES DEL CGPJ. POTESTAD REGLAMENTARIA

3.1.- Impacto de la reforma sobre las funciones generales del CGPJ

El Anteproyecto, en el Título I del proyectado Libro VIII de la LOPJ, tras establecer en los arts. 558 y 559 la natural supremacía del CGPJ como órgano de gobierno del Poder Judicial sobre los órganos de gobierno internos, desenvuelve en el art. 560 sus atribuciones en un elenco de veinte funciones, que queda abierto en el apartado 21º al disponer que ejercerá también *aquellas otras que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Esta cláusula residual es consecuente con la función vertebradora del estatuto judicial y de las competencias del CGPJ que posee la LOPJ, al no contemplar ya la posibilidad de que otras leyes puedan asignar funciones al CGPJ, como ocurre ahora en el art. 107.11 LOPJ al aludir de forma más amplia a *Aquellas otras que el atribuyan las leyes*. Se subraya de este modo el sesgo cuasicodificador que el art. 122 CE otorga a la reserva material de Ley Orgánica, concebida como reserva específica o *ad hoc* para la formación de un cuerpo unitario (SSTC 60/1986, 38/1992, 158/1992, 224/1993, 254/1994, 105/2000) pues el *estatus de los Jueces y Magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales Jueces y Magistrados, ha*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de venir determinado por Ley y más precisamente por Ley Orgánica (SSTC 108/1986 y 105/2000).

Una comparación entre el vigente art. 107 LOPJ y el proyectado art. 560 revela una marcada similitud en las funciones asignadas, con variaciones de orden sistemático o del tenor literal de su enunciación. Por razones sistemáticas y de claridad expositiva las clasificaremos en tres apartados: funciones que ya están mencionadas en el vigente art. 107 LOPJ con el mismo o semejante tenor literal, funciones añadidas al elenco que no representan una novedad sustancial, por encontrarse reseñadas en otros apartados de la LOPJ o de sus reglamentos ejecutivos, o en otras leyes, y funciones de nueva planta asociadas a los órganos de nueva creación.

En lo que respecta a la potestad reglamentaria (función 16ª), la transformación que se opera en el Anteproyecto es de tal calado que será objeto de análisis en apartado separado.

A.- En el primer grupo, funciones que ya forman parte del listado del actual art. 107 LOPJ, se encuentran:

La función 1ª, de propuesta de nombramiento del Presidente del órgano. El anteproyecto cambia el régimen de mayorías para formalizar el nombramiento, que actualmente es inexcusablemente de tres quintos de sus miembros (art. 123.2 LOPJ) y que el Anteproyecto (art. 586.3) relaja al exigir tres quintos en primera votación, y de no lograrse, mayoría simple en segunda vuelta a celebrar entre los dos candidatos más votados. El Anteproyecto eleva el perfil profesional de los candidatos a presidir el CGPJ, que habrán de ser o *miembro de la Carrera Judicial con la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo y reunir las condiciones exigidas para ser Presidente de Sala del mismo o bien ser un jurista eminente con más de veinticinco años de experiencia en su profesión* (art. 586.1).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La función 2ª, de propuesta de nombramiento de jueces, magistrados y magistrados del TS que se corresponde con el vigente art. 107.5 LOPJ, si bien en este artículo no se menciona la forma –Orden del CGPJ, Real Decreto- que ha de revestir el nombramiento.

La función 3ª, de propuesta de nombramiento de dos de los magistrados del TC, la cual se corresponde con el actual art. 107.2 LOPJ.

La función 4ª, ser oído por el Gobierno antes del nombramiento del Fiscal General del Estado, que se corresponde con el actual art. 108.4 LOPJ, y no es sino transcripción del trámite previsto en el art. 124.4 CE. La reforma en este punto es correcta y adecuada, pues el vigente art. 108 LOPJ regula en realidad la potestad de informe de anteproyectos de disposiciones generales, potestad que no guarda relación con el trámite constitucional de audiencia previa al nombramiento del FGE, que constituye más bien una función general del CGPJ.

Las funciones 6ª –selección de jueces y magistrados- y 7ª –formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados- se corresponde con el actual art. 107.4 LOPJ.

La función 8ª –alta inspección de tribunales, supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los presidentes y salas de gobierno- se corresponde con el enunciado general de inspección de juzgados y tribunales contenida en el vigente art. 107.3 LOPJ.

La función 10ª, sobre publicación oficial de sentencias y demás resoluciones del TS y del resto de los órganos judiciales, se corresponde con el actual art. 107.10 LOPJ.

La función 11ª –Escuela Judicial- se corresponde con el vigente art. 107.7 LOPJ-.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La función 17ª, relativa a elaborar y ejecutar su propio presupuesto, se corresponde con el vigente art. 107.8 LOPJ, si bien con la importante salvedad de que ya no se hace mención a la función de controlar su cumplimiento. El Anteproyecto modifica ciertos aspectos del control previo del gasto a los que se hará referencia en otro apartado.

B.- Las funciones que se incorporan al nuevo listado, pero que no representan un cambio sustancial del modelo vigente, por encontrarse reguladas en apartados distintos de la LOPJ y de sus reglamentos ejecutivos, o de otras leyes, son:

La función 5ª, que alude a la facultad de interponer el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 59.1, c) LOTC).

La función 9ª, de impartir instrucciones a los órganos de gobierno de juzgados y tribunales, así como resolver los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos de estos, expresión de la supremacía que detenta sobre los órganos de gobierno interno (art. 127.4 LOPJ, Capítulo IV del Título I, Capítulo III del Título II y arts. 71 y 88 del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de Órganos de Gobierno de los Tribunales)

La función 12ª que se refiere a la regulación de la estructura y funcionamiento del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) y al nombramiento de su director y del resto de su personal.

La función 14ª, relativa al nombramiento del Director del Gabinete Técnico del CGPJ (art. 146.2 LOPJ, art. 101 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ).



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La función 18ª, aprobar la relación de puestos de trabajo del personal funcionario a su servicio.

La función 19ª, ejercer con respecto a la Administración de Justicia las competencias propias de la Autoridad de Control en materia de protección de datos. No resulta correcto que el ejercicio de la función de Autoridad de Control abarque la totalidad de los ficheros que se usan en el ámbito de la Administración de Justicia, pues en tal caso quedarían sujetos a la misma los propios ficheros del Ministerio Público y de otros órganos e instituciones; entendemos por ello que debiera circunscribirse dicha función a los ficheros que sustentan la actividad jurisdiccional o gubernativa de los jueces y magistrados.

La función 20ª, recibir quejas de los ciudadanos en materias relacionadas con la administración de justicia.

C.- Son funciones de nueva planta las siguientes:

La función 13ª, en la medida en que contempla, además del nombramiento de los cargos actualmente operativos de Vicepresidente del CGPJ, y de Jefe de la Inspección de Tribunales, la designación del Promotor de la Acción Disciplinaria, cargo de nueva creación con el que se pretende profesionalizar y reforzar la imparcialidad y la vigencia del principio acusatorio en la instrucción de los expedientes disciplinarios de jueces y magistrados desde su incoación hasta la formulación del pliego de cargos.

La función 15ª, que le atribuye la potestad de regular y convocar el concurso oposición de ingreso en el Cuerpo de Letrados del CGPJ, cuerpo de futura creación fruto de la decisión prelegislativa de profesionalizar y funcionarizar a los miembros de los órganos técnicos de nivel superior.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

3.2.- La potestad reglamentaria del CGPJ: hacia una potestad meramente doméstica

Es en la función 16ª del art. 560 del texto proyectado, atinente a la potestad reglamentaria, donde se observa una radical restricción de las facultades del CGPJ en comparación con las actualmente previstas en el art. 110 LOPJ, pues frente a la técnica normativa de lista abierta establecida en la LO 16/1994, de 8 de noviembre, se instaura una lista cerrada y limitativa de materias susceptibles de desarrollo reglamentario por el CGPJ.

En efecto, el vigente art. 110.1 LOPJ dice que el CGPJ podrá dictar reglamentos sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre función pública, dotándole de una potestad reglamentaria *ad intra* inherente en realidad a la totalidad de los órganos constitucionales dotados de autonomía – es el caso, p. e., del Tribunal Constitucional, art. 2.2 LOTC-. Esta previsión ya se contenía en el texto original de la LOPJ.

El art. 110.2 LOPJ dota a continuación al CGPJ de una extensa potestad reglamentaria, *ad extra*, habilitándole para dictar reglamentos ejecutivos o de desarrollo de las previsiones legales relativas a actuaciones judiciales y estatuto de los jueces y magistrados. Establece este apartado que el CGPJ, en el ámbito de su competencia y con subordinación a las leyes, podrá dictar reglamentos de desarrollo de esta ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. Estos reglamentos *podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquellos ni alterar este en su conjunto. Podrán aprobarse en los casos en que sean necesarios para la ejecución o aplicación de esta ley, en aquellos en que así se prevea en esta u otra ley y, especialmente, en las siguientes materias: (...)* desarrollando a continuación un listado que abarca desde el sistema de ingreso,



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

promoción y especialización en la Carrera Judicial hasta los sistemas de racionalización, organización, y medición del trabajo, incluyendo aspectos accesorios de actuaciones judiciales como la *publicidad de las actuaciones judiciales, habilitación de días y horas, fijación de las horas de audiencia pública y constitución de los órganos judiciales fuera de su sede* (art. 110.2, n) LOPJ) *las normas generales sobre prestación y desarrollo del servicio de guardia* (art. 110.2, ñ) LOPJ) o *la cooperación jurisdiccional* (art. 110.2, p) LOPJ).

Frente a este rico panorama regulativo, susceptible de interpretación expansiva en virtud de la cláusula abierta, el proyectado art. 560.16ª contempla ámbitos materiales de habilitación reglamentaria nominalmente acotados en *organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial; personal del Consejo General del Poder Judicial en el marco de la legislación sobre función pública; órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales; régimen de guardias de los órganos jurisdiccionales; publicación de las resoluciones judiciales; y estadística judicial*. De los cuales los dos primeros son inherentes a la potestad de autoorganización de todo órgano constitucional. Se observa, además, que esta potestad doméstica también sufre recorte, toda vez que desaparece de la futura ordenación la habilitación prevista en el vigente art. 122.2 LOPJ para establecer reglamentariamente *las Comisiones y Delegaciones que se estimen oportunas*.

El art. 560.16ª concluye diciendo que el CGPJ podrá asimismo *desarrollar reglamentariamente otros aspectos accesorios de las actuaciones judiciales que la ley expresamente le autorice, sin que, en ningún caso, tales disposiciones reglamentarias puedan afectar al estatuto de Jueces y Magistrados, ni regular directa o indirectamente los derechos y deberes de las personas ajenas al mismo*.

Otros posibles títulos habilitantes aparecen dispersos en el art. 560.11ª, que le autoriza a regular la estructura y funcionamiento de la Escuela Judicial, en el art.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

560.12^a, para regular la estructura y funcionamiento del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), en el art. 560.15^a, para regular el concurso-oposición de ingreso en el Cuerpo de Letrados del CGPJ, en el art. 594.5 para regular la estructura y funcionamiento del Gabinete de la Presidencia, en el art. 602.2, para atribuir a los Jefes de Servicio capacidad resolutoria en los expedientes en que se ejerciten potestades regladas, en el art. 611.2 y 3 para determinar el número de órganos técnicos, así como la estructura, funciones, composición, forma de nombramiento y número de sus integrantes, y en la Disposición Transitoria primera, que otorga al CGPJ un plazo de seis meses para dictar un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento y nuevo Reglamento de Personal en desarrollo de las determinaciones de esta reforma.

Al menos dos aspectos de esta ordenación generan un impacto negativo, inmediato o potencial, sobre la integridad de las funciones de gobierno de este órgano constitucional que tiene encomendada la delicada tarea de preservar la independencia del Poder Judicial: no se dice que el CGPJ pueda regular las condiciones accesorias del ejercicio de los derechos y deberes de los jueces y magistrados –el conocido como *estatuto judicial*–, lo que en un sistema de lista cerrada conlleva su exclusión, y en relación con los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, aunque el art. 560.16^a mantiene formalmente la potestad del CGPJ, emplea una técnica de reenvío a leyes posteriores para la selección de los concretos aspectos que podrán ser objeto de complemento por el CGPJ, lo que conlleva un sustancial despojo de sus facultades normativas pues sólo las concretas actuaciones que se designen en tales leyes podrán ser reglamentadas desde el CGPJ, quedando las restantes reabsorbidas en la esfera reglamentaria del Gobierno, ex art. 97 CE.

A.- El problema de la subsistencia de la potestad reglamentaria referente al estatuto judicial.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La omisión en el proyectado art. 560.16^a de toda referencia a la regulación secundaria del estatuto judicial plantea en primer lugar la necesidad de discernir si tal silencio tiene un genuino sentido abrogatorio de la potestad normativa que el vigente art. 110 LOPJ otorga al CGPJ en dicha materia. El art. 560.16^a dispone que el CGPJ *podrá desarrollar reglamentariamente otros aspectos accesorios de las actuaciones judiciales que la ley expresamente le autorice, sin que en ningún caso, tales disposiciones reglamentarias puedan afectar al estatuto de Jueces y Magistrados*; se trata de una norma de difícil exégesis, pues es obvio que ninguna norma de rango infralegal, provenga del Gobierno o del CGPJ, puede invadir una materia reservada a Ley Orgánica, y al prohibir que pueda afectar al estatuto de jueces y magistrados, parece estar expulsando de la esfera competencial del CGPJ –aunque sin decirlo directamente- el desarrollo reglamentario de dicho estatuto, pues si no lo puede “afectar”, mucho menos podrá regularlo, aunque sea en aspectos secundarios o accesorios.

Se ha de considerar, asimismo, que la Disposición Adicional 1^a, apartado 2 LOPJ, que el Anteproyecto no modifica, configura de manera residual la potestad del CGPJ para aprobar los reglamentos de desarrollo de la LOPJ, frente a la potestad originaria de la que está investido el Gobierno ex art. 97 CE –y las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Justicia en virtud del juego de las cláusulas subrogatorias de sus respectivos Estatutos de Autonomía, STC 105/2000-, pues la atribuye en principio al Gobierno –o Comunidades Autónomas- *salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo que dispone el artículo 110* –referencia que ahora habría de estimarse hecha al art. 560.16^a-.

Dado que el Anteproyecto utiliza en el art. 560.16^a un sistema de lista cerrada para enumerar las materias susceptibles de desarrollo reglamentario por el CGPJ, el juego de la cláusula residual de la Disposición Adicional primera determinará



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

que toda materia no comprendida expresamente en dicha lista –o en otros preceptos de la ley- quedará deferida a la potestad reglamentaria del Gobierno.

El grave problema que suscita esta opción normativa radica en que la regulación secundaria del ejercicio de los derechos y deberes de los jueces y magistrados está estrechamente vinculada al principio de independencia judicial y constituye por ello un ámbito material de actuación en el que la libertad de configuración del Poder Legislativo puede estar limitada por exigencias constitucionales. Este problema ya fue abordado -y no resuelto del todo- en la STC 108/1986, de 29 de julio.

El TC, tras afirmar la posibilidad de desarrollo reglamentario de una materia sujeta a reserva de Ley Orgánica, centra el debate en la denominada <<potestad reglamentaria judicial>>, es decir, *la que puede incidir en el estatuto de los Jueces, pues sólo respecto a ella cabe pensar que pueda afectar a la independencia del Poder Judicial o a las facultades del Consejo*. El TC, tras negar que pueda atribuirse al CGPJ *el poder implícito de dictar reglamentos fuera de su ámbito*, se centra en desarrollar la cuestión en los siguientes términos (FJ 26):

La cuestión surge porque, aun siendo cierto que este Tribunal ha declarado que la reserva de Ley Orgánica no excluye la posibilidad de desarrollos reglamentarios (STC 77/1985, de 27 de junio), en el caso de la reserva específica del estatuto de los Jueces y Magistrados previsto en el art. 122.1 de la Constitución se da una característica peculiar, cual es la independencia que a los Jueces y Magistrados, como integrantes del poder judicial, es decir, como titulares de la potestad jurisdiccional, les reconoce la misma Constitución. Esa independencia supone que los jueces no pueden estar sometidos, en principio, a normas de rango inferior a la ley y, muy especialmente, a los reglamentos que puedan dictar el Gobierno (art. 117.1 de la Constitución). Y ello no sólo en el ejercicio de la potestad



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

jurisdiccional, sino también en su propio status, pues lo contrario supondría la posibilidad de influir en su situación personal con los riesgos que ello acarrea respecto a la misma función jurisdiccional (...) El status de los Jueces y Magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales Jueces y Magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución). Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese status. Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar puedan ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los Jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio.

El TC, sin embargo, no rechaza de plano la posibilidad de que el Gobierno reglamente aspectos accesorios del estatuto judicial, e incluso parece sugerir la existencia de una potestad concurrente con el CGPJ: *El tipo de reglamento que contenga esas condiciones podrá entrar en el ámbito de aquellos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado art. 110 de la LOPJ, que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para protección de la independencia judicial. También es posible, en ciertos casos, que la potestad reglamentaria corresponda al Gobierno, aunque siempre dentro de los límites indicados. Concluye sin embargo reconociendo que ciertas zonas del estatuto judicial no pueden escapar al control del CGPJ, si bien no se aventura a efectuar el necesario deslinde pues, afirma, No es posible ni necesario señalar «a priori» en qué casos corresponderá al Consejo o al Gobierno esa potestad. Basta recordar que en caso de uso indebido de la misma existen cauces legales para resolver las discrepancias que surjan.*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La reforma operada en el art. 110 LOPJ por la LO 16/1994, de 8 de noviembre, fijó el texto actual del precepto y atribuyó en el mismo de forma expresa la potestad reglamentaria judicial al CGPJ, configurando un límite objetivo a la potestad reglamentaria del Gobierno y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Justicia. Para la STC 105/2000, de 13 de abril, *la potestad reglamentaria viene prioritariamente reconocida al Consejo General del Poder Judicial en el ámbito acotado por el art. 110.2 de la citada Ley Orgánica de modo que en el espacio normativo que no corresponda a esta potestad reglamentaria del Consejo, la Disposición adicional impugnada habilita para dictar disposiciones generales tanto al Gobierno de la Nación como a las Comunidades Autónomas (...)*

Si se realizan las consideraciones anteriores es para destacar a continuación que la habilitación reglamentaria existente en el párrafo segundo de la Disposición adicional primera tiene como límite "que la competencia para ello no corresponda al Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo que dispone el art. 110". La conexión entre la Disposición adicional primera y el art. 110 LOPJ evidencia que ni el Gobierno de la Nación ni las Comunidades Autónomas pueden dictar reglamentos sobre el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, ni sobre sus condiciones accesorias, porque el único habilitado para ello es el CGPJ. En efecto, el citado artículo atribuye con carácter exclusivo al indicado Consejo la facultad de dictar Reglamentos de desarrollo de esta Ley para establecer regulaciones de carácter secundario o auxiliar, Reglamentos que podrán regular condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes que conforman el estatuto judicial sin innovar aquéllos ni alterar éste en su conjunto. El texto legal añade finalmente una enumeración no exhaustiva de materias en las que cabe este tipo de reglamentos de desarrollo de la LOPJ.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

La decisión materializada en el Anteproyecto informado de omitir toda referencia en el art. 560.16ª a la materia estatutaria judicial reabre, sin que se acierte a atisbar el motivo de tan arriesgada decisión, la cuestión de la determinación del sujeto titular de la potestad de desarrollo reglamentario de las previsiones de la LOPJ en dicho ámbito.

Es opinión de este Consejo Fiscal que la potestad de normar los aspectos secundarios o accesorios del ejercicio de los derechos y deberes inherentes al estatuto judicial en ningún caso le puede ser hurtada al CGPJ, pues dicha potestad es un instrumento necesario para el cabal ejercicio de las funciones que dicho órgano constitucional tiene atribuidas en el art. 122 CE en garantía de la independencia judicial.

La injerencia del Gobierno en estos aspectos menoscabaría el principio constitucional de separación de poderes, pues, en palabras de la citada STC 108/1986, *las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado (FJ 7); siendo así que La propia existencia del Consejo es una garantía más de las que el ordenamiento establece para asegurar y garantizar la independencia del Poder Judicial (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5).*

El equilibrio de poderes en nuestro diseño constitucional exige una neta separación de funciones del CGPJ y el Poder Ejecutivo en todo lo concerniente al estatuto judicial, que queda por una parte protegido por el Poder Legislativo mediante la reserva material de Ley Orgánica establecida en el art. 122 CE y por el CGPJ mediante el ejercicio exclusivo de sus propias atribuciones. La STC



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

238/2012, de 13 de diciembre, enuncia de forma ilustrativa este equilibrio: *el principio de independencia (...) se refiere a autonomía del Poder Judicial respecto del resto de poderes, una independencia que proclama la separación del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo y la conexión del Poder Judicial con el Poder Legislativo a través del mandato constitucional de que la ley desarrolle el estatuto de jueces y magistrados (FJ 8)*. Admitida por el TC la posibilidad de desarrollo reglamentario de las determinaciones del estatuto judicial contenidas en la LOPJ, carecería de sentido que la titularidad de dicha potestad normativa se sustrajera de la órbita del CGPJ para recaer en el ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno.

Cabe concluir, por ello, que la amplia libertad de configuración que tiene el Poder Legislativo para determinar el sujeto titular de la habilitación reglamentaria para el desarrollo infralegal de sus determinaciones, no puede alcanzar al núcleo de las atribuciones constitucionales del CGPJ, que deben serle preservadas como parte inalienable de su competencia, pues la función de gobierno que al CGPJ corresponde lleva inherente el ejercicio de la correspondiente potestad normativa. Estimamos necesario, por ello, que el art. 560.16ª incorpore de forma explícita entre las funciones del CGPJ la de efectuar el complemento reglamentario de las determinaciones de la LOPJ en lo que respecta al ejercicio de derechos y deberes de los jueces y magistrados en su condición de tales así como en lo que afecte a las funciones que integran el núcleo de competencias del CGPJ previstas en los apartados 1 y 2 del art. 122 CE.

B.- La legalización de los reglamentos reguladores de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.

El Anteproyecto limita considerablemente la habilitación reglamentaria que el vigente art. 110 LOPJ otorga al CGPJ para la regulación de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales por dos vías: en el proyectado art.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

560.16^a, en su inciso final, al remitir a leyes posteriores la determinación de los concretos aspectos que podrán ser objeto de desarrollo normativo por el CGPJ, y en la Disposición Adicional primera, apartado dos del Anteproyecto, que mediante la técnica de la elevación de rango normativo de varios títulos del vigente Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales (RAAAJ), en concreto, de los Títulos I, II y IV, congela en el rango legal sus respectivos contenidos, haciéndolos inmunes a la potestad reglamentaria del CGPJ. La misma técnica se aplica al Reglamento 1/2008, de 23 de abril, de indemnizaciones en concepto de asistencias por razón de participación en tribunales de oposiciones y otros procesos relativos a la Carrera Judicial, y al Reglamento 1/2011, de 28 de febrero, de asociaciones judiciales profesionales, los cuales *solo podrán ser modificados en lo sucesivo mediante norma con rango de ley*.

Pasarían a tener rango legal los siguientes contenidos: publicidad de las actuaciones judiciales, publicación y difusión de las resoluciones judiciales, habilitación de días y horas, fijación de las horas de audiencia pública, horario de los jueces y magistrados, señalamientos de comparecencias, audiencias y vistas y constitución de los órganos judiciales fuera de su sede (Título I RAAAJ); especialización de órganos judiciales y secciones de Audiencia Provincial, reparto de asuntos y ponencias, liberación total o parcial de asuntos (Título II RAAAJ); así como la cooperación jurisdiccional tanto entre jueces y tribunales españoles como en el ámbito internacional, y la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (Título IV RAAAJ).

De la aplicación conjunta de ambos preceptos –art. 560.16^a y Disposición Adicional primera del Anteproyecto- resulta un recorte de las atribuciones del CGPJ en lo que concierne a la regulación secundaria de tales aspectos accesorios, y aunque la Disposición Adicional primera, en su apartado primero,



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

aclara que *Los actuales Reglamentos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial conservarán su vigencia, en tanto sean compatibles con la presente Ley Orgánica*, lo cierto es que el CGPJ pierde definitivamente su potestad para modificar esos contenidos, salvo reenvío o habilitación expresa de las normas con rango de ley que se dicten en el futuro para regularlos. Se produce así una congelación de contenidos que sólo podrán ser innovados por el Poder Legislativo y, en su caso, en vía reglamentaria, por el órgano que determine la propia Ley, sea el Gobierno o sea el CGPJ.

La técnica de la elevación del rango normativo de un reglamento no es en sí misma contraria a la Constitución, que no contempla ningún tipo de reserva material reglamentaria, de modo que el Poder Legislativo puede alcanzar mediante su producción normativa cualquier aspecto o sector de la realidad en cuanto órgano de expresión de la soberanía popular (SSTC 5/1981, 18/1982, 73/2000); tampoco es objetable desde esta perspectiva la reserva de ley formal con la que se protegería la regulación de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, pues lo que puede ser válidamente regulado en una norma de rango infralegal puede ser igualmente normado en el plano legal, dada la ausencia de límites a la potestad legislativa –fuera de los establecidos en la CE–; lo que sí resulta objetable es que se opte por diferir a la publicación de una ley ordinaria la selección de las materias que podrán ser objeto de regulación secundaria por el CGPJ, pues con esta técnica se infringe el principio de reserva material de Ley Orgánica específica o *ad hoc* que el art. 122.2 CE establece en la determinación de las funciones del CGPJ. Las potestades concurrentes del Gobierno y del CGPJ en el ámbito reglamentario a las que hacía referencia la STC 108/1986 deben ser necesariamente deslindadas en la LOPJ, y sólo en la LOPJ, por ser la sede normativa que debe establecer la estructura, organización y funcionamiento del CGPJ.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Por otra parte, se detecta un conflicto interno de normas en el Anteproyecto, pues mientras el art. 560.16ª atribuye expresamente al CGPJ potestad reglamentaria en materia de publicación de resoluciones judiciales, la Disposición Adicional primera, apartado segundo, se la niega al elevar a rango legal las determinaciones albergadas en la Sección segunda del Capítulo I del Título I del RAAAJ sobre publicación y difusión de resoluciones judiciales, que sólo podrán ser modificadas por norma con rango de ley.

4.- EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL CGPJ

El nombramiento de los vocales del CGPJ (Capítulos I y II, Título II, Libro VIII) experimenta a una reforma parcial que afecta principalmente al régimen de presentación de candidaturas de los miembros del turno judicial, sin abordar la cuestión más debatida: la designación parlamentaria de la totalidad de sus componentes instituida en la LO 6/1985, de 1 de julio. El Anteproyecto mantiene el sistema, lo que constituye una opción aceptable toda vez que el mismo superó el filtro del TC, aunque con expresa advertencia de los riesgos que entrañaba, en la histórica STC 108/1986, que estableció que *la verdadera garantía de que el Consejo cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial no consiste en que sea el órgano de autogobierno de los Jueces sino en que ocupe una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos*, y consideró que la independencia de sus miembros no sufría merma alguna por este sistema de nombramiento, que no les convierte en delegados o comisionados del Congreso o del Senado en tanto que *la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus Vocales, incluidos los que forzosamente han de ser propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

proponente, como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119.2 de la LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 citada) (FJ 10).

No obstante, y de modo muy significativo, el TC advierte de que con el modelo de íntegra designación parlamentaria se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. Aunque la Sentencia concluye diciendo que La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución.

El Anteproyecto modifica el régimen de presentación de candidaturas en el turno judicial, ampliando la posibilidad de que los no asociados puedan formalizar candidatura con un mínimo de 25 avales.

Se introduce asimismo una representación ponderada de categorías judiciales en el art. 578.3: *La designación de los doce Vocales del Consejo General del Poder*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Judicial del turno judicial deberá respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres Magistrados del Tribunal Supremo; tres Magistrados con más de 25 años de antigüedad en la Carrera Judicial; cuatro Magistrados con menos de 25 años de antigüedad y dos Jueces. Si no existieren candidatos a Vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto.

En caso de no existir candidatos con categoría de Juez, las vacantes acrecerán las otras categorías en el orden previsto en el párrafo anterior.

Esta composición por categorías encaja ciertamente en la previsión del art. 122.3 CE de que los doce vocales de procedencia judicial sean *de todas las categorías judiciales*; para la STC 108/1986, *parece deducirse la existencia de un consenso implícito sobre la necesidad de que los doce Vocales procedentes de la Carrera Judicial expresasen no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquélla (...)*

Un resultado en cierto modo análogo es el que se alcanza al intentar la interpretación de la norma contenida en el art. 122.3 según su espíritu y finalidad. El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

No obstante, el Anteproyecto no aclara el criterio seguido en la distribución de puestos, que no guarda proporcionalidad alguna con el número de miembros de cada categoría. Llama la atención, especialmente, la sobrerrepresentación de la categoría primera, que ocupa tres puestos, y la diferenciación que en la categoría de Magistrados se efectúa entre los que tienen una antigüedad superior a 25 años y los que no la tienen. Quizá sería más conveniente que la distribución de puestos por categorías se ajustase de manera proporcional al número de miembros que tiene cada una de ellas.

El Anteproyecto mantiene asimismo los rasgos esenciales del estatuto de los vocales del CGPJ en lo que se refiere a su inamovilidad, plazo de ejercicio y prohibición de mandato imperativo, aunque modifica profundamente el régimen de dedicación e incompatibilidades. En efecto, tal y como dispone el proyectado art. 579.1 *Los vocales del Consejo General del Poder Judicial, salvo los que integren la Comisión Permanente, permanecerán en servicio activo si pertenecen a la Carrera Judicial o a algún cuerpo de funcionarios, y seguirán desempeñando su actividad profesional si son Abogados, Procuradores de los Tribunales o ejercen cualquier otra profesión liberal.* El apartado 2 del mismo precepto indica que *Los vocales que integren la Comisión Permanente, durante el tiempo que formen parte de la misma, desempeñarán su cargo con carácter exclusivo y pasarán, en su caso, a la situación administrativa de servicios especiales en su cuerpo de origen.* El art. 580.1 a su vez determina que *El ejercicio de la función de vocal del Consejo General del Poder Judicial será incompatible con cualquier otro cargo público, electivo o no electivo, con la sola excepción en su caso del servicio en el cuerpo a que pertenezcan.*

Comoquiera que la Comisión Permanente se integra en el Anteproyecto por seis vocales, con rotación anual, en el nuevo diseño orgánico existirán trece vocales –



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

excluido el vicepresidente del CGPJ- que permanecerán en su caso en servicio activo en sus carreras de origen o seguirán desempeñando su profesión.

La parte expositiva de la norma aduce como ventajas de esta opción la de proporcionar *una mayor cercanía de los Vocales a la realidad que han de gobernar*, favorecer, en un nuevo diseño que descarga una parte importante del trabajo en el Cuerpo de Letrados, *la eficiencia económica de la institución*, así como permitir el acceso *a personas, de dentro y fuera de la Carrera Judicial, que hasta ahora no habían mostrado interés por servir como Vocales porque ello les habría obligado a interrumpir su actividad profesional*. De estos argumentos, el relativo a la eficiencia económica, interpretado en clave de ahorro, resulta poco convincente, pues las dietas que recibirán los vocales de dedicación no exclusiva -974 euros según recoge la memoria económica- sumadas al sueldo percibido en su cargo o función de origen, alcanzarán fácilmente el monto del sueldo de los vocales de dedicación exclusiva fijado como límite retributivo en el art. 628.3, pues no existe un número máximo de reuniones del Pleno o de las Comisiones. Más consistente es el primer argumento, en cuanto se inspira en la loable intención de que el ejercicio de la función de vocal no conlleve el desapego o alejamiento de la realidad de la Justicia a cuya independencia y eficiencia deben consagrar sus esfuerzos; no se valora, sin embargo, el impacto adverso que la aplicación de este régimen puede producir sobre el normal funcionamiento de los juzgados y tribunales a los que acuda un vocal, en el ejercicio de su profesión, a litigar en calidad de representante procesal o director técnico de una de las partes.

La cuestión es delicada y debiera ser objeto de reflexión en futuros trámites del Anteproyecto, pues aunque está fuera de cuestión que los jueces y magistrados en razón de su profesionalidad y dedicación serán imparciales al dirimir estos



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

pleitos, se resentirá no obstante su imagen de imparcialidad frente a las partes adversas y quizá frente al público en general.

No es posible ignorar que los vocales se integran en órganos –Pleno, Comisión Disciplinaria, Comisión Permanente- que ejercen funciones gubernativas a cuyas resultas está potencialmente supeditado el juez o magistrado, y que la parte adversa puede recelar una posible falta de imparcialidad para dirimir el litigio, lo que no significa que la duda sea tan consistente como para invocar la vulneración de su derecho a un proceso justo, pues la genérica supeditación de la totalidad de los jueces y magistrados a la potestad gubernativa del CGPJ en modo alguno se puede equiparar a los *vínculos profesionales estrechos y regulares con una de las partes* que a juicio del TC y del TEDH constituyen causa legítima de duda sobre la imparcialidad objetiva del juez –*vid.* SSTC 55/2007, de 12 de marzo, 306/2005, de 12 de diciembre, STEDH, caso Pescador Valero c. España, de 17 de junio de 2003—. A pesar de ello, la prudencia demanda un análisis más reposado de la oportunidad de la reforma en este punto, pues el ejercicio asiduo por un vocal del CGPJ de una profesión que entrañe la asunción de una posición procesal de parte, así como el manejo de intereses particulares al mismo tiempo que se participa en el gobierno de uno de los poderes del Estado, es una situación francamente indeseable, que empaña la imagen de la Justicia y genera un arriesgado juego de influencias cruzadas.

5.- PROCEDIMIENTO PARA ELIMINAR SITUACIONES DE BLOQUEO EN LA CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, SU INCIDENCIA EN EL ESTATUTO DEL VOCAL

El Anteproyecto diseña un sistema de designación de los vocales del CGPJ que, con el fin declarado de evitar retrasos en la constitución del órgano, autoriza su



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

renovación parcial por mitades, posibilidad inédita hasta ahora en que la renovación se efectúa en unidad de acto.

Dice la Exposición de Motivos, evocando implícitamente la historia reciente del órgano, que *La actual regulación del Consejo permite que la falta de renovación del órgano cuando finaliza su mandato dé lugar a la prórroga, a menudo durante mucho tiempo. Este fenómeno debe ser evitado en la medida de lo posible y avanza la solución de que bastará la sola presencia de los Vocales designados por una de las Cámaras para que el nuevo Consejo pueda constituirse, ya que ese número se completará con los Vocales que en su momento hubiesen sido designados por la Cámara que ahora incumple el mandato.*

Dejando de lado la extrañeza que suscita que la norma pretenda establecer una suerte de mecanismo cuasicoercitivo para estimular la acción política de los representantes de la soberanía popular, su aplicación generaría consecuencias inadmisibles, pues el mero incumplimiento por una de las Cámaras legislativas del plazo de previsto en el art. 569.2 –cinco días después de la expiración del mandato del anterior CGPJ- abocaría a la constitución de un *nuevo* CGPJ compuesto por los diez vocales de nueva designación y otros diez vocales que, pese a estar en funciones, se integrarían en el órgano colegiado y conformarían con su voto de manera irrevocable los actos inaugurales del CGPJ, entre ellos, la presentación de candidaturas para la designación del Presidente, que se verifica precisamente en la sesión constitutiva (art. 586.2) y su votación, a celebrar en un plazo entre tres y seis días posterior a dicha sesión (art. 586.3).

Pese a lo insólito de esta situación, el art. 570.1 es categórico y no admite interpretación alguna que permita suavizar su abrupta irrupción en el nuevo modelo institucional: *Si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de los Vocales cuya designación le corresponda, se constituirá el Consejo General del Poder Judicial con los diez Vocales designados por la otra Cámara y con los Vocales del Consejo saliente que hubieren sido designados en su momento por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, pudiendo desde entonces ejercer todas sus atribuciones.

De este modo los vocales designados tardíamente quedarían definitivamente apartados de los actos constitutivos del órgano, que ni tan siquiera podrían revisar pues *La mera circunstancia de que la designación de Vocales se produzca una vez constituido el nuevo Consejo no servirá de justificación para revisar los acuerdos que se hubieren adoptado hasta ese momento* (art. 570.6); estos vocales se limitarían a suplir, con estrecha perspectiva funcional inconciliable a todas luces con las atribuciones del órgano de gobierno de un poder del Estado, las vacantes dejadas por los cesantes en las Comisiones legales: *Una vez que se produzca la designación de los Vocales por la Cámara que haya incumplido el plazo de designación, deberá procederse a la sustitución de los Vocales salientes que formasen parte de alguna de las Comisiones legalmente previstas. Los nuevos Vocales deberán ser elegidos por el Pleno teniendo en cuenta el turno por el que hayan sido designados los Vocales salientes, y formarán parte de la Comisión respectiva por el tiempo que resta hasta la renovación de la misma* (art. 570.4).

Esta previsión degrada, más allá de lo admisible, las facultades estatutarias de los vocales de designación tardía, lo que probablemente sea inconstitucional por vulneración del art. 23.2 CE, que reconoce el derecho fundamental al acceso y ejercicio de las funciones públicas, pues no se les puede hurtar la facultad de participar en la conformación de la propuesta a S.M el Rey de la designación del Presidente del Tribunal Supremo en los términos del art. 123.2 CE. No es



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

concebible que una parte del CGPJ –la mitad de sus miembros- quede marginada de una decisión de tal trascendencia constitucional.

El procedimiento, por lo demás, es claramente inútil para el conseguir el fin que se propone, pues el bloqueo institucional será inevitable si vencido el perentorio plazo de cinco días desde la expiración del mandato del anterior Consejo ninguna de las dos Cámaras ha procedido a la designación de vocales. Así lo reconoce el art. 570.2 *Si ninguna de las dos Cámaras hubieren efectuado en el plazo legalmente previsto la designación de los Vocales que les corresponda, el Consejo saliente continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, no pudiendo procederse, hasta entonces, a la elección de nuevo Presidente del Consejo General del Poder Judicial.*

Este sistema colisiona también con el art. 122.3 CE pues si el *dies a quo* de cómputo del mandato de cinco años del órgano lo determina la fecha de su sesión constitutiva (art. 568.1) los vocales designados ulteriormente verán irremisiblemente recortado su período de ejercicio contra la previsión constitucional.

6.- NUEVO DISEÑO ORGÁNICO: LA POSICIÓN REFORZADA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

En el nuevo diseño orgánico del CGPJ destaca sobremanera la desaparición de la Comisión de Calificación, y el reforzamiento de la posición de la Comisión Permanente, en atención a su competencia residual para asumir todas aquellas funciones que no hayan sido expresamente encomendadas al Pleno, al Presidente o a las restantes Comisiones (art. 602.1). Adquiere de este modo grado de supremacía interna que la convierte en el diseño proyectado en una suerte de órgano codirector de la acción del CGPJ.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Esta posición reforzada de la Comisión Permanente obliga a efectuar algunas consideraciones sobre su composición. No es conveniente, en primer lugar, que se le aplique el estricto régimen de renovación anual de la totalidad de sus miembros que prevé el proyectado art. 601.1 y 2, pues les sujetará a un constante trasiego que puede perjudicar la funcionalidad del órgano, ya que al ser los actos administrativos emanados de la Comisión Permanente firmes en vía administrativa y no susceptibles de revisión por el Pleno, su integración por vocales diferentes cada año hará sumamente difícil que pueda llegar a consolidar un cuerpo estable y predecible de criterios uniformes de actuación en el ejercicio ordinario de sus competencias.

También resulta discutible que se imponga una conformación paritaria entre miembros del turno judicial y del turno de juristas, -tres del turno judicial, tres del turno de juristas- que no es representativa de la composición del Pleno, fijada en la Constitución, en el que se otorga preponderancia cuantitativa a los vocales del turno judicial -12- frente a los del turno de juristas -8-. Sería por ello más adecuado que su composición fuese un reflejo fiel del Pleno, dotando de presencia mayoritaria a los vocales del turno judicial.

7.- AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

La autonomía presupuestaria del CGPJ pasa a regularse en el art. 565, que dispone que *Para el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, el Consejo General del Poder Judicial, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elaborará su presupuesto, sin que pueda destinar fondos a finalidades distintas de aquellas* (apartado 1). El Presupuesto se integra como sección independiente de los Presupuestos Generales del Estado. El Anteproyecto prevé que *El control previo del gasto del Consejo General del Poder*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Judicial se llevará a cabo por la Intervención General del Estado, y el control externo por el Tribunal de Cuentas; también dispone que El Consejo General del Poder Judicial, máximo órgano de gobierno del Poder Judicial, está vinculado por los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

En el orden interno la aprobación del Presupuesto sigue siendo competencia del Pleno, que también ha de recibir *la rendición de cuentas de su ejecución* (art. 560.17ª); el proyecto de Presupuesto anual lo elabora la Comisión Permanente (art. 609.5) que puede delegar en la Comisión de Asuntos Económicos la confección del borrador (art. 609.5), y el Secretario General, por su parte, debe *Velar por la correcta preparación, ejecución y liquidación del Presupuesto, dando cuenta de todo ello al Presidente y al Pleno para su aprobación por éste último.*

Un aspecto que no aparece claramente regulado en el Anteproyecto es el relativo a la intervención de gastos. Actualmente la función interventora se realiza por un Interventor al servicio del Consejo, cuya designación se efectúa por el Pleno, nombramiento que deberá recaer sobre persona que posea la adecuada calificación profesional (art. 116 ROF); cuando el Interventor formule reparos a los gastos que deba fiscalizar o intervenir, corresponderá al Pleno del Consejo adoptar la resolución definitiva (art. 115 ROF).

El Anteproyecto suscita dos cuestiones que deben ser oportunamente clarificadas en ulteriores trámites de elaboración de la norma pues pueden afectar, al menos potencialmente, a la autonomía presupuestaria del órgano constitucional: no determina con claridad a quién corresponde resolver los posibles reparos que efectúe el Interventor, facultad que actualmente el ROF reside en el Pleno, es decir, en el ámbito interno del Consejo, pero que con la nueva regulación, al atribuir la función del control previo del gasto a la Intervención General del Estado



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

(art. 565.3) podría entenderse remitida al ámbito del Gobierno; tampoco se clarifica quién ha de designar al Interventor, pues se determina la procedencia profesional de quien ha de ser nombrado, pero no el órgano que debe nombrarle; el art. 611.5 dice que *La función interventora se llevará a cabo por un Interventor al servicio del Consejo General del Poder Judicial. Dicho interventor, que deberá pertenecer al cuerpo de interventores generales del Estado, quedará adscrito a la Comisión Permanente*. Este precepto se ubica sistemáticamente en el Título V del Libro VIII, que regula los órganos técnicos del CGPJ, por lo que cabe interpretar que el Interventor forma parte de los mismos, pero de todos modos la normativa no está exenta de ambigüedad en este punto.

8.- IMPRORROGABILIDAD DEL PLAZO PARA LA EMISIÓN DE INFORMES

Al regular la facultad de informe del CGPJ el art. 561.2 dispone que *El Consejo General del Poder Judicial emitirá su informe en el plazo improrrogable de treinta días y, si en la orden de remisión se hiciere constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días*. El carácter improrrogable del plazo constituye una novedad del Anteproyecto, pues el vigente art. 108.2 LOPJ no incluye tal determinación. Aunque la opción prelegislativa es legítima, entendemos que la improrrogabilidad del plazo puede resultar contraproducente en aquellos anteproyectos que por su extensión y complejidad requieran de un análisis más detallado y preciso y que la exigencia estricta del plazo, aunque sea útil como medida de agilización, también puede redundar en una menor profundidad de los contenidos del informe, por lo que se estima oportuno que se reconsidere esta opción.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

9.- EL MINISTERIO FISCAL EN LA REFORMA

Comoquiera que la reforma se centra en los aspectos organizativos internos del CGPJ, las alusiones que encontramos en el texto al Ministerio Fiscal son muy escasas. Merecen, en todo caso, una somera consideración por parte del Consejo Fiscal.

En primer lugar, el Anteproyecto cambia de ubicación la mención al informe que por imperativo constitucional (art. 124.4 CE) debe emitir el CGPJ antes del nombramiento del Fiscal General del Estado: el vigente art. 108.4 LOPJ lo sitúa en el ámbito de la potestad de informar anteproyectos y disposiciones generales, en tanto que el texto proyectado lo incorpora al elenco de funciones generales del órgano, en el art. 560.4ª, y en el seno del mismo a la lista de competencias del Pleno del CGPJ en el art. 599.1.2º. Nada hay que objetar al cambio efectuado, que resulta acorde con la verdadera naturaleza del trámite de audiencia, como acto integrado por la Constitución en el *iter* del nombramiento del Fiscal General del Estado.

En sede de régimen de los actos del CGPJ (Título VI Libro VIII) el proyectado art. 638.4 reconoce al Ministerio Fiscal legitimación para impugnar –en vía administrativa- los acuerdos adoptados por la Comisión Disciplinaria. Es una previsión consecuente con la preceptiva intervención del Fiscal en los expedientes disciplinarios judiciales como defensor de la independencia judicial y de la legalidad, y ya reconocida en sede de procedimiento disciplinario en el art. 425.8 LOPJ: *La resolución que recaiga deberá ser notificada al interesado y al Ministerio Fiscal, quienes si el acuerdo procede de la Sala de Gobierno o de la Comisión Disciplinaria podrán interponer contra él recurso potestativo en vía administrativa, sin perjuicio de los que legalmente procedan en vía jurisdiccional*. Lo que no se contempla, y se echa en falta, es una mención al Fiscal en el art. 608.1, que



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

regula el régimen de recurribilidad de los actos de la nueva figura que constituye el Promotor de la Acción Disciplinaria, órgano unipersonal que concentrará la instrucción de todos los expedientes disciplinarios judiciales, sustituyendo a los actuales instructores delegados; a juicio del Consejo Fiscal dicho precepto debiera imponer al Promotor la obligación de notificar al Ministerio Fiscal sus decisiones de denegación de incoación, o de archivo del expediente disciplinario, a los efectos de que pueda recurrirlas en alzada ante la Comisión Permanente del CGPJ. La legitimación activa del Fiscal para recurrir en vía administrativa las decisiones de no incoación de expediente debiera ser reconocida al menos en aquellos casos en que fueran respuesta a una previa denuncia del Fiscal. En cuanto a las decisiones de archivo de un expediente disciplinario ya incoado, la legitimación del Fiscal para recurrirlas es inherente al carácter necesario de su intervención, y está reconocida en el art. 425.8 LOPJ, aunque no estaría de más que se hiciera mención de la misma en el proyectado art. 608.

En parecida situación deja el Anteproyecto al denunciante particular frente a una decisión del Promotor denegatoria de la incoación de expediente disciplinario. Lo más correcto sería que se le reconociese legitimación para recurrir en vía administrativa dicha decisión ante la Comisión Permanente, o, en su caso, de forma semejante a lo previsto en el art. 425.8 LOPJ para las decisiones de la Comisión Disciplinaria, la posibilidad de interponer recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En todo caso, es manifiesta la deficiencia sistemática en que incurre el Anteproyecto al introducir el cargo de Promotor de la Acción Disciplinaria al regular la estructura orgánica del CGPJ sin hacer las necesarias adaptaciones en sede de procedimiento disciplinario –arts. 423 y ss LOPJ-. Particularmente grave es que, tratándose de un órgano unipersonal, para el que no está prevista sustitución, no se contemple el caso de que su titular pueda estar incurso en



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

causa de abstención o recusación en los términos de los arts. 28 y 29 LRJAP y PAC, a los que remite directamente el art. 425 bis LOPJ. Tampoco se efectúa el necesario deslinde de atribuciones con el Jefe del Servicio de Inspección, cuyo cometido de receptor de denuncias y quejas actualmente previsto en el art. 423.2 LOPJ –*Toda denuncia sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en general y de la actuación de los jueces y magistrados en particular será objeto, en el plazo de un mes, de informe del Jefe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial*- parece quedar absorbido por el Promotor en el proyectado art. 605, que le encomienda *La recepción de quejas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales, así como la recepción de denuncias*.

El Anteproyecto incurre además en la paradoja de que, pese a su declarado propósito de preservar la imparcialidad del órgano competente para resolver el expediente sancionador, mantiene la competencia de una Comisión Disciplinaria con competencias resolutivas ampliadas a los expedientes por falta muy grave - salvo los que lleven propuesta de separación- para acordar la suspensión cautelar del expedientado en los términos del art. 424 LOPJ.

Mencionaremos, asimismo, la previsión contenida en el art. 624 de que en los órganos técnicos del CGPJ podrán prestar servicios miembros de la Carrera Fiscal, lo que se corresponde plenamente con el vigente art. 145.1 LOPJ, si bien en un contexto organizativo nuevo en el que se amortizarán las plazas de Letrado de designación temporal mediante su sustitución por miembros del nuevo Cuerpo de Letrados del Consejo General del Poder Judicial –Disposición Transitoria tercera del Anteproyecto- tras de lo cual *En el momento en que se haya convocado un número de plazas igual al de la plantilla del Cuerpo de Letrados del Consejo General del Poder Judicial, quedará definitivamente prohibido que personas no pertenecientes al mismo desempeñen funciones a ellos reservadas*.



**FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL**

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial.

Madrid, 21 de febrero de 2013

**EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL**

Eduardo Torres-Dulce Lifante